

UVAL - Unità di Valutazione

ISFOL



ANALISI SISTEMATICA COMUNE DEI PROGRAMMI DELLA POLITICA REGIONALE

APRILE 2011

1. Premessa

Il regolamento 1083/2006 dei Fondi strutturali, modificato con regolamento 539/2010 prevede che: *“nel corso del periodo di programmazione, gli Stati membri effettuano valutazioni connesse alla sorveglianza dei programmi operativi, in particolare laddove la loro realizzazione si allontani in maniera significativa rispetto agli obiettivi inizialmente fissati (...); per la revisione dei programmi operativi viene effettuata un’analisi sui motivi della revisione, comprese le difficoltà di attuazione, e sull’impatto previsto della revisione, incluso quello sulla strategia del programma operativo.”*

Il ritardo nell’utilizzo dei Fondi comunitari (FESR e FSE) a metà del ciclo di programmazione comunitario 2007-2013 e dei Programmi Operativi che ne danno attuazione ha posto l’esigenza, sancita nella Delibera Cipe 1/2011, di definire un percorso per l’accelerazione e la riprogrammazione delle risorse. Nella stessa Delibera si conferma che i processi di riprogrammazione delle risorse comunitarie debbano essere sostenuti da *valutazioni operative*, in coerenza con i regolamenti comunitari e si affida all’Unità di Valutazione degli Investimenti pubblici (UVAL) del Mise-DPS l’individuazione della metodologia per realizzarle.

Il metodo di analisi sistematica comune dei Programmi Operativi, qui presentato, risponde a questo mandato ed è il risultato di un lavoro condotto congiuntamente con l’ISFOL – Struttura tecnica di Valutazione del Ministero del Lavoro e discusso in seno al Gruppo di lavoro del Sistema Nazionale di Valutazione.

2. Obiettivi dell’analisi

L’analisi si propone di sostenere una riflessione strutturata all’interno delle Autorità di Gestione dei PO e degli altri responsabili dell’attuazione (quali, ad esempio, le unità organizzative funzionali al raggiungimento di obiettivi o un insieme di linee di attività/interventi) e di acquisire evidenze sui “blocchi” di problematiche e sulle possibili soluzioni focalizzando attenzione e impegni delle amministrazioni sugli snodi rilevanti per l’attuazione. Pur non essendo una valutazione in senso stretto l’analisi contiene elementi valutativi: la raccolta sistematica di evidenze, l’individuazione delle cause degli eventuali blocchi e l’espressione di giudizi finalizzati a decisioni che aumentino l’efficacia e l’efficienza dell’intervento della politica regionale.

L’analisi osserverà pertanto la coerenza e funzionalità dell’attuazione rispetto alla strategia del programma: osserverà, cioè, come l’intervento avviato dall’amministrazione corrisponde, nei tempi e nei contenuti, con le esigenze e la traiettoria di sviluppo individuata nel PO e dal QSN, mettendo in luce criticità operative che ne rallentino o impediscano l’attuazione.

L’osservazione e la diagnosi dell’attuazione consente alle Amministrazioni di assumere piena consapevolezza riguardo gli eventuali aspetti critici che incidono sulla traiettoria verso il raggiungimento dei risultati prefissati ex ante e che hanno rallentato, o possono ancora rallentare nei prossimi mesi, le realizzazioni. Sarà quindi incentrata

sull'individuazione di problemi e soluzioni da adottare per assicurare un utilizzo completo, efficiente ed efficace delle risorse finanziarie disponibili, anche, ove necessario e supportato da oggettive evidenze, attraverso modifiche tempestive di strumenti attuativi e/o di porzioni di programma che dimostrino di non essere in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati. L'attività è dunque tesa principalmente a rimuovere nodi e criticità rilevabili e a rafforzare gli aspetti di coordinamento tecnico-istituzionale rilevanti per l'attuazione di programmi.

3. Unità di rilevazione e contenuti

3.1 Unità di rilevazione

L'analisi si avvia con la ricostruzione della strategia iniziale dei singoli Programmi e le variazioni che vi sono state apportate dal momento della decisione comunitaria ad oggi, come quelle effettuate, ad esempio, nei PO FSE in risposta alla crisi. Si esaminano gli Assi di intervento e collegano gli obiettivi specifici del singolo Programma a quelli delle priorità del QSN 2007-2013, utilizzando gli esiti dell'ultima ricostruzione effettuata in occasione della redazione del Rapporto Strategico Nazionale 2009, eventualmente aggiornandola.

Una volta ricostruito tale collegamento, si focalizza l'attenzione sullo stato di attuazione e sulla capacità delle realizzazioni di raggiungere gli obiettivi, assumendo come unità di rilevazione dell'analisi, per ciascun ambito di *policy*, **l'obiettivo operativo oppure un insieme di attività/interventi finalizzati al raggiungimento di obiettivi specifici di ciascun programma**. L'unità di rilevazione (obiettivo operativo o insieme di attività/interventi) può differire quindi tra i diversi Programmi Operativi; ciò in quanto la loro struttura non è sempre omogenea e, di conseguenza, la gerarchia tra linee di attività, obiettivi operativi e obiettivi specifici va ricostruita caso per caso.

La specificazione dell'unità di rilevazione per ciascun Programma e la corrispondente individuazione delle responsabilità di attuazione e delle strutture di governo sono condotte dalle Amministrazioni titolari di PO e condivise con le Autorità di coordinamento nazionali nella fase preparatoria dell'analisi.

3.2 Passi dell'analisi

Per ciascuna unità di rilevazione (obiettivo operativo o insieme di attività/interventi) si effettuano i seguenti passi: 1) selezione delle linee di attività caratterizzanti; 2) analisi delle linee di attività identificate come caratterizzanti al passo precedente; 3) individuazione dei fattori critici e delle motivazioni (e prima discussione delle possibili soluzioni) di eventuali problemi; 4) classificazione delle unità di rilevazione attraverso giudizi sintetici; 5) elaborazione di ipotesi di azione.

1) Selezione delle linee di attività caratterizzanti. Per ciascuna unità di rilevazione, si selezionano le linee di attività, individuando quelle *caratterizzanti*, ovvero direttamente in grado di incidere sul risultato da raggiungere. Per fare questo, si esplicitano la realtà che si vuole modificare e la catena di eventi che si presume possa portare, attraverso la realizzazione delle attività, al cambiamento atteso, misurato dai *target* adottati per gli indicatori di programma e, ove pertinente, nell'ambito del meccanismo degli Obiettivi di Servizio.

2) Analisi delle linee di attività caratterizzanti. Per ciascuna linea di attività caratterizzante, alla luce dell'analisi precedente, si osservano gli interventi, con particolare riguardo ai Grandi Progetti (ove pertinente) al fine di individuare le motivazioni dell'eventuale non avvio o dei ritardi, eventuali blocchi, le prospettive di attuazione e l'adeguatezza degli indicatori prescelti. Si distingue tra interventi conclusi, avviati e in corso, non avviati, complementari rispetto al raggiungimento dell'obiettivo. Le attività si considerano avviate o concluse rispettivamente quando è stata attivata una procedura per la concreta individuazione di nuovi progetti o hanno prodotto nuove realizzazioni. Per quelle non avviate l'analisi si focalizzerà sulle cause del mancato avvio e sulla reale capacità/intenzione di avviarle. In questa analisi si utilizzano le evidenze dell'analisi precedente. Si esaminano gli interventi:

- **conclusi**, in relazione ai quali si analizzano:
 - i risultati conseguiti (utilizzando dati di monitoraggio ed evidenze dalle eventuali valutazioni),
 - strumenti e modalità attuative e di rapporto con il territorio,
 - i criteri adottati per la selezione di progetti, beneficiari e destinatari;
- **avviati e in corso**, in relazione ai quali si analizzano:
 - la capacità di conseguire nei tempi previsti i risultati attesi ex ante e la funzionalità strategica (facendo riferimento alle evidenze di valutazioni ex post disponibili di interventi analoghi),
 - strumenti e modalità attuative e di rapporto con il territorio,
 - i criteri di selezione di progetti, beneficiari e destinatari;
- **non avviati**, facendo riferimento ai cronogrammi di realizzazione, da confrontare con le informazioni sull'avanzamento procedurale e indagando sulle cause del mancato avvio;
- **complementari al raggiungimento dell'obiettivo**, finanziati con altre fonti¹.

3) Individuazione dei fattori critici e delle motivazioni di eventuali problemi.

Dall'analisi scaturisce l'individuazione dei fattori critici, che andranno opportunamente classificati in:

- **Interni**, di natura procedurale/organizzativa affrontabili direttamente dall'Amministrazione titolare del programma con tempestivi provvedimenti politici e/o amministrativi;
- **Esterni**, riconducibili a soggetti diversi dall'Amministrazione titolare del PO (organismi intermedi, soggetti attuatori, ...) per affrontare i quali occorre rafforzare l'azione di coordinamento tecnico istituzionale con gli altri soggetti a vario titolo coinvolti;
- **Strutturali o di sistema**, ovvero connessi al contesto normativo, finanziario ed economico (p.es. vincoli provenienti dal Patto di stabilità interno) relativamente ai quali bisognerà costruire percorsi tecnico-istituzionali ad hoc.

¹ Tra le altre fonti, si considerano gli altri Programmi sullo stesso territorio, p.es. quelli dello Sviluppo Rurale, ed, ove rilevanti, le risorse liberate dal ciclo di programmazione 2000-2006.

Per ciascuna unità di rilevazione/linea di attività caratterizzante, l'analisi sarà riassunta secondo lo schema riportato di seguito.

Asse di intervento.....			
Obiettivo operativo/linee di attività ...			
Unità di rilevazione/Linea di attività caratterizzante	Fattori critici	Motivazione/causa	Giudizi sintetici

4) Attribuzione di giudizi sintetici. L'analisi dell'attuazione e l'individuazione di fattori critici viene riassunta, dal responsabile dell'obiettivo operativo o dal referente dell'unità di rilevazione in raccordo l'Autorità di gestione, attraverso un giudizio sintetico, tra quelli dettagliati di seguito, cui successivamente associare opzioni per le decisioni che le Amministrazioni dovranno assumere.

Giudizi sintetici	Come attribuire i giudizi
Nessuna evidenza di capacità/funzionalità	<i>Interventi non avviati e prospettive attuative molto incerte</i>
Scarsa evidenza di capacità attuativa e scarsa funzionalità strategica	<i>Interventi solo parzialmente avviati e strumenti /modalità attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto</i>
Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica	<i>Interventi solo parzialmente avviati, strumenti/modalità attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi</i>
Buona evidenza di capacità attuativa e scarsa funzionalità strategica	<i>Interventi completamente avviati e strumenti/modalità attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto</i>
Buona evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica	<i>Interventi conclusi o completamente avviati e strumenti/modalità attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi</i>

5) Elaborazione di ipotesi di azione. A conclusione dell'analisi, e dopo aver espresso i giudizi sintetici, sono individuate le possibili coerenti azioni da intraprendere per accelerare l'attuazione e/o rendere funzionali al raggiungimento degli obiettivi le linee di attività del Programma Operativo. Le azioni possono consistere in modifiche nelle modalità organizzative/procedurali, in eventuali modifiche di parti dei programmi, in iniziative di coordinamento con altri soggetti, in ulteriori indagini e valutazioni, in iniziative di riprogrammazione.

L'analisi sarà riassunta secondo lo schema che segue.

Asse di intervento.....		
Obiettivo operativo/linee di attività ...		
Unità di rilevazione/Linea di attività caratterizzante	Giudizio	Possibili azioni

La fase di diagnosi si conclude, per **ciascuna unità di rilevazione/linea di attività caratterizzante**, con l'individuazione delle specifiche azioni da intraprendere e dei soggetti competenti ad intraprenderle, sia a livello tecnico sia a livello politico, secondo lo schema riportato di seguito.

Azioni/Soggetti	Contenuto dell'azione	Altri soggetti coinvolti	Tempi	Esiti attesi
Azioni dell'AdG				
Azioni di altri soggetti nell'Amministrazione				
Azioni di altri soggetti attuatori (p. es. organismi intermedi)				
Azioni di coordinamento tecnico-istituzionale				
Azioni delle Autorità di coordinamento nazionali				
Azioni da richiedere ad altri soggetti				
Ulteriori indagini e valutazioni da intraprendere				

4. Organizzazione delle attività

L'analisi è condotta dalle singole Amministrazioni centrali e regionali responsabili di PO, coadiuvate dai rispettivi Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, ove operativi, con il compito di assicurare l'utilizzazione delle evidenze raccolte nelle attività di valutazione interne ed esterne, la rigorosa preparazione dei materiali conoscitivi necessari per l'analisi e le successive applicazioni.

L'analisi coinvolge, all'interno delle Amministrazioni, i soggetti responsabili del coordinamento, le direzioni, i responsabili di asse/obiettivo operativo/linee di attività a seconda dell'organizzazione interna delle Amministrazioni.

È assicurata, ove necessario, la partecipazione alle attività di analisi delle Autorità di coordinamento nazionali: il DPS – Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria e, per il FSE, il Ministero del Lavoro – Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione, con il supporto dell'UVAL e dell'ISFOL.

L'analisi si articola in due macro fasi:

- la *fase preparatoria* sistematizza tutte le informazioni disponibili circa la strategia e l'attuazione del programma (informazioni finanziarie e procedurali, organizzazione, modifiche apportate al programma, grandi progetti, indicatori, connessioni con altri programmi e politiche) ricavabili dai documenti che presso ciascuna Amministrazione regolano l'attuazione e ne illustrano l'avanzamento e dalle valutazioni e analisi già condotte. Al termine di questa fase preparatoria, si condivide un'agenda di lavoro per il passaggio alla successiva fase di diagnosi;

UVAL

ISFOL

- la *fase di diagnosi* si svolge attraverso riunioni tecniche tenute nella sede dell'Amministrazione titolare di Programma Operativo e si conclude con la stesura di una sintesi dei giudizi e delle opzioni aperte per l'azione.

A conclusione di tutte le attività sarà condiviso tra Autorità di coordinamento nazionali e Amministrazioni titolari di programma un documento di sintesi degli esiti dell'analisi sistematica sui singoli Programmi Operativi.

Le modalità di eventuale diffusione delle informazioni e dei giudizi raccolti saranno concordate con le singole Amministrazioni.

5. Partecipanti

Per ciascuna Amministrazione è utile che partecipino:

- Il referente del coordinamento della Programmazione regionale unitaria
- L'Autorità di gestione dei PO
- Le Autorità di certificazione e di audit
- I responsabili dell'attuazione degli obiettivi operativi e delle linee di intervento
- Il Responsabile Obiettivi di servizio (ove pertinente)
- Il Responsabile del Piano delle Valutazioni
- Il Responsabile o rappresentante del Nucleo di valutazione
- L'Autorità Ambientale e il Responsabile delle Pari Opportunità
- I valutatori interni o esterni che hanno condotto le valutazioni rilevanti.

6. Documentazione rilevante per gli incontri

- Documenti programmatici e atti di programmazione
- Documenti attuativi
- Criteri di selezione
- Dati di monitoraggio
- Cronoprogrammi di spesa, procedurali e di attuazione
- Rapporti Annuali di Esecuzione
- Rapporti annuali di autorità di audit e certificazione
- Sistemi di gestione e controllo
- Valutazioni già concluse (o in corso)
- Tavole di osservazione degli indicatori aggiornate
- Piani di azione per gli Obiettivi di servizio e informazioni aggiornate sull'attuazione e avvicinamento ai *target*